Employment and Immigration Canada

Emploi et Immigration Canada

Report to Parliament on the Review of Future Directions for Immigration Levels

June 1985

Canada

Report to Parliament on the Review of Future Directions for Immigration Levels

June 1985

WH-5-067/6/85

On November 19, 1984, I tabled the Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels in the House of Commons, as required by section 7 of the Immigration Act. Instead of announcing immigration levels for a three-year period (subject to annual review and, if necessary, revision), as had been customary, a level for 1985 only was announced. At the same time, I stated my intention to conduct a general review of immigration matters during 1985, as part of the annual levels determination process.

My reasons for identifying a one-year level and instituting a review were as follows:

- The government had taken office only shortly before a levels report had to be tabled pursuant to the statutory requirement cited above. I did not, therefore, have sufficient time to review immigration levels planning to ensure that it reflected the government's preferences.
- There was a need to assess the linkage between the immigration program and Canada's demographic future in the context of the projected decline in the Canadian population, which would--if current fertility and net immigration trends continued--begin shortly after the turn of the century (and, in the case of some provinces, even before that time).
- The recent sharp decline in immigration levels had prompted the rethinking of continuing an immigration program whose landings had fallen well below the average anual level of 140,000.

The purposes of this Report are to indicate the results of the first phase of the immigration review and the future directions which the government has determined for the immigration program; to respond to the second Report of the Standing Committee of the House of Commons on Labour, Employment, and Immigration; and to set out the further steps which will culminate in the tabling, this November, of the Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels, in which levels and components for the immediate future will be specified.

Flora MacDonald.

Flora MacDonald
Minister of Employment and Immigration

CONTENTS

		Page
I.	THE IMMIGRATION LEVELS REVIEW	
	Scope and method	1
	An emerging consensus for change	3
II.	INCREASING IMMIGRATION IN THE FUTURE	
	The need for policy change	5
	Assisted relatives	6
	Selected workers: supporting economic needs	7
	Refugees: new challenges	8
	Business immigrants	9
	Planning for a moderate, controlled increase	10
III.	IMMIGRATION AND FUTURE POPULATION: A SEPARATE REVIEW	
	Immigration and future population growth	11
	Immigration review: findings to date	11
	Need for a separate review	12
IV.	SECOND REPORT OF THE STANDING COMMITTEE OF THE HOUSE OF COMMONS ON LABOUR, EMPLOYMENT, AND IMMIGRATION	
	Population goals	13
	Demographic priorities	14
	Economic considerations	14
	Consultations on future levels	17
V.	TOWARDS THE ANNUAL REPORT TO PARLIAMENT ON FUTURE IMMIGRATION LEVELS	19
	Conclusion	20

I. THE IMMIGRATION LEVELS REVIEW

Scope and method

The annual process of consultation on future levels of immigration has been in place and has been working effectively for a number of years. The Minister of Employment and Immigration has determined that it constitutes an available and appropriate mechanism for the immigration review which she announced on November 19, 1984. The consultative constituency on immigration levels includes the sectors of Canadian society with a particular stake in immigration policy--provincial and territorial governments, and private-sector organizations representing employers, employees, and professionals. Also consulted were immigration lawyers, and academics with expertise in immigration and demography, as well as ethnocultural organizations, refugee advocacy and aid groups, and organizations providing services to newcomers to Canada. These governments and private and voluntary sector groups were consulted annually in the past before the determination and announcement of future immigration levels by the federal government. The current review process involved an enhanced and expanded series of consultations aimed at finding out if there was an emerging consensus on such questions as the longer-term economic impacts of immigration and the relationship between the immigration program and Canada's future population size, distribution, and composition.

A two-step process was, accordingly, devised. The first step consisted in inviting the views of the provincial and territorial governments, and of an expanded and enhanced list of organizations, as outlined above, in the private and voluntary sectors. In addition, a series of five seminars involving officials of the Canada Employment and Immigration Commission and academics with expertise in immigration and demography was held late in 1984 and early in 1985. These seminars

considered the economic, humanitarian, social, and demographic aspects of the immigration program, and also identified areas in which further research is required. This step culminated in the consideration by the federal Cabinet of the views which emerged, and of the future directions deemed appropriate for the immigration program. During this phase of the process, the Standing Committee of the House of Commons on Labour, Employment, and Immigration also turned its active attention to immigration levels and related questions, and issued its second Report, which dealt with these topics, on April 1, 1985. Under the terms of Standing Order 69(13), the government is required to respond to Committee reports within 120 days. The government's response to the Report appears below, in section IV of this document.

The second phase of the immigration policy review will consist of two major activities: from July through September, final analyses and completion of consultations will be carried out, leading to the determination of a forward plan for levels for 1986 and beyond to be reported to Parliament on November 1. In addition, under the guidance of the Chairman of the Cabinet Committee on Social Development, a small secretariat will be established to review the social and economic implications of Canada's demographic future. To facilitate the consultations for the November Annual Report, there will be widespread distribution of this document to the consultative constituency, along with an invitation to submit its views on how the directions indicated herein could be applied in specific terms to the immigration program, and particularly to future immigration levels and components. This will culminate in the determination of future immigration levels by the federal government, and the announcement of these levels in an Annual Report to Parliament which must, under the provisions of section 7 of the Immigration Act, be laid before Parliament in November. The demographic review under Mr. Epp will take place over the next two years; details will be announced before the end of this summer.

An emerging consensus for change

As a result of this immigration levels review, it is clear that there is an emerging consensus that Canada's intake of immigrants has been too low in recent years, all factors considered. There is a considerable degree of agreement in support of the concept of a moderate, controlled increase in immigration levels in coming years, subject to Canadian economic and labour market conditions.

Over half the provincial governments, and almost two-thirds of the responding non-governmental groups consulted, were in favour of moving immigration levels moderately upward in the near future. The reasons for such a preference included the prospect of population decline following the turn of the century at current rates of fertility and net immigration (total immigration minus emigration). It was also suggested, however, that the precise linkage between the immigration program and demographic aims should be the subject of early and intensive research. Some respondents expressed the view that immigration is of positive economic benefit to Canada, especially for the longer term, because immigrants augment the pool of capital, create jobs for Canadians by establishing or expanding businesses and industries, bring needed labour-market skills, and increase the demand for goods and services. The view was also expressed that a moderate, controlled increase in immigration would not result in significant short-term labour-market dislocation; a number of respondents stated that immigrants actually help to create jobs through the economic expansion activities just mentioned.

In addition to these demographic and economic considerations, some respondents asked that Canada reaffirm its ongoing commitment to the principle of family reunification by continuing to facilitate the reunion in Canada of close relatives from abroad with their sponsoring family members already in Canada. Some respondents noted that the restriction

on selected workers, which was introduced just over three years ago in response to the employment difficulties associated with the economic downturn, had the effect of reducing drastically the opportunities for sibling reunification, since brothers and sisters are subject to the provisions of the restriction. These respondents asked that some opportunity for sibling immigration be provided through appropriate adjustments to the immigrant selection criteria.

There was also encouragement for the continuation, to the extent possible, of Canada's response to its international legal obligations with respect to Convention refugees, and to this country's traditional humanitarian and compassionate concern for other victims of displacement and persecution. This would be accomplished through the ongoing provision of resettlement opportunities for these persons, when third-country resettlement provides the best solution.

Nearly all the provincial governments expressed interest in the implications of a possible population decline, and several emphasized the need for a comprehensive research program to examine the issue. While there was some reservation among a few provinces about increasing immigration levels at a time of high unemployment, there was general support for beginning to increase immigration at this time.

Some respondents identified a number of research areas, including the effect of possible population decline on industrial productivity, the adequacy of settlement services, and the desirability of linking immigration levels to both economic performance and environmental considerations.

II. INCREASING IMMIGRATION IN THE FUTURE

The need for policy change

Immigration to Canada has fallen from 143,000 in 1980 to a preliminary estimate of just over 88,000 landings in 1984. The main reason for the decline is the effect of the May, 1982, restriction on independent immigrants, which requires that all applicants have a validated job offer. Landings of selected immigrant workers fell from 21,000 in 1981 to 6,500 in 1984.

While the rate of decline in landings appears to be slowing, forecasts indicate that, with no policy change, it would continue through the rest of the decade, with levels falling to 80,000 or lower. The chief reason for the continuation of the trend is that Family Class landings are now beginning to fall because fewer independent applicants are sponsoring their relatives. The economic recession of the past three years has also been a factor in the decline.

The review of immigration policy has reinforced an apparent view in Canada that the immigration program should support a series of balanced objectives which are reflected by the three main streams in the program: social (family members), humanitarian (refugees) and economic (business immigrants and selected workers). Net immigration has contributed historically to Canada's demographic development by supporting population growth rates of one per cent and above. Immigration has also fostered a perception of Canada as a nation whose positive immigration program contributed to both its international obligations and its domestic economic growth.

These benefits of immigration could be jeopardized by the restrictive approach which has created a major imbalance in the program streams, lowered the economic and demographic impact, and resulted in an impression in the world community that Canada has closed its doors. This approach has also prevented the reunification of siblings and has made it difficult to attract the kinds of immigrants who will contribute to economic growth.

These considerations, supported by general agreement among the provinces and non-governmental organizations, indicate that the preferable course is to increase immigration to Canada over the next two to three years in a moderate, controlled way.

Assisted relatives

Assisted Relatives (brothers, sisters, aunts, uncles, nephews, and nieces) are a category of independent immigrants and are subject to labour market criteria in the selection system. Since May, 1982, Assisted Relatives, like other selected worker applicants, have had to have a validated job offer. This requirement has, in effect, cut off these applicants, except for those who are being landed under special humanitarian measures.

Some criticism of the effective curtailment of this movement has emerged during the policy review and in other fora. Even though the May, 1982, restriction was announced as "temporary", it has been in place for more than three years, and there has been criticism that the spirit of the Immigration Act is being jeopardized by preventing immigration opportunities for this group.

Based on these inputs, it would appear that some opportunity should be considered for independent applicants with relatives in Canada as immigration is increased. This could be accomplished within the provisions for independent immigration, and be based on labour market needs. There are good reasons for maintaining the important distinction

between close and more distant family relatives because most of the distant relatives establish separate households and should be selected according to criteria different from those applying to close relatives--a point that was agreed to by all political parties during the debate on the Act in 1976 and 1977. Maintaining this distinction would allow the government to consider accepting more distant relatives in a managed way which can best support the social and economic objectives of the immigration program.

Selected workers: supporting economic needs

The recent history of Canada's immigration movement shows dramatic increases and decreases in the total level, primarily because of adjustments to the economic component (the independent categories). In the 1950s and 1960s, this was known as the "tap-on, tap-off" approach. More recently, it has been known as the "Canadians first" policy, which ensures that selected workers do not compete with Canadians for jobs. In 1974, the first full year for the "Canadians first" approach, Canada accepted more than 60,000 selected workers; in 1984, the figure was 6,500. The projection of 5,000 future annual selected worker landings unless there is a policy change indicates that this movement has been reduced to an absolute minimum.

The immigration review assessed the need for selected immigrant workers during the next two to three years. This was done, in part, by reviewing with academic experts in economics the economic costs and benefits of immigration. In addition, shorter term economic forecasts were assessed, and the implications for selected worker immigration were reviewed.

Two schools of thought were identified by the economists: one which supports a shorter-term, micro-economic approach based on the protection of the Canadian labour market; the other, based on a

longer-term, macro-economic approach, which emphasizes a positive relationship between immigration and economic development. Proponents of each approach agreed, however, that a moderate, controlled increase in the intake of selected workers over the next two to three years would not create significant dislocation for Canadian workers. This view was reinforced by the Commission's assessment of recent economic forecasts, which suggested that significantly more than the minimum projection of 5,000 selected workers per year would be needed within the near future.

The evidence cited above indicates that a planned increase should be considered in the number of selected immigrant workers without relatives, who will be chosen to support economic growth. Following further consultations and analyses, the level for this component will be announced in the Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels, which will be tabled this November.

Refugees: new challenges

Canada is one of the chief refugee-receiving countries in the world today, and continues to support a positive, fair program which is also stimulating other countries to do more. The Annual Refugee Plan announced last November provided for the admission of 11,000 government-assisted refugees in 1985, an increase of 1,000 (10 per cent) over the 1984 plan. Total humanitarian landings in 1984 were well over 20,000, indicating the government's strong commitment to this component.

The assessment of Canada's longer-term refugee program was the most challenging aspect of the immigration review, since refugee planning tends to be short-term because of the volatility of the international refugee situation. A refugee plan is developed annually for the coming calendar year, but events beyond that time are, in most instances,

too tentative for firm commitments. In the meantime, the large number of refugee claimants now in Canada awaiting a decision on their status must also be kept in mind, while ensuring that ongoing help is provided to refugees in other parts of the world who also need Canada's assistance.

Despite these constraints, the provincial governments and groups in the private and voluntary sectors continue to support the need to maintain a longer-term commitment to refugee resettlement. The Annual Refugee Plan will, as is customary, be included in the Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels.

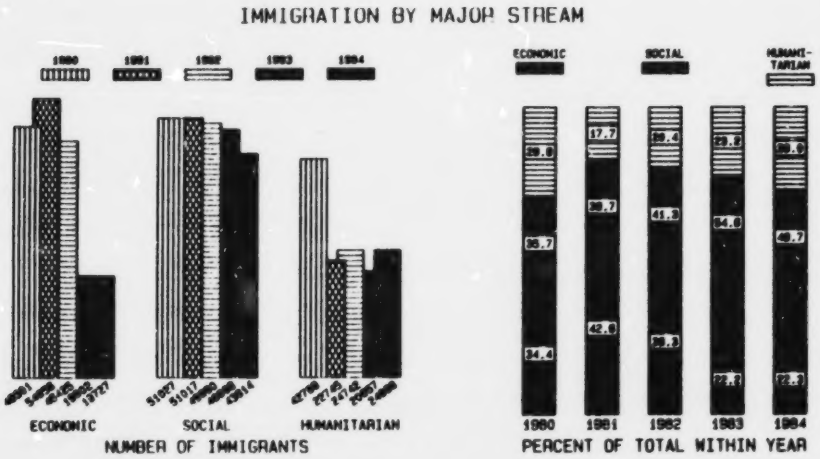
Business immigrants

Business immigration is an important component of the immigration movement. In 1984, some 2,000 business immigrants brought with them over $800 million and created a minimum of 8,200 jobs for Canadians. The federal government is undertaking a series of consultations with provincial governments, and new initiatives will be announced this fall.

The impact of business immigration on total levels will continue to be relatively small in the immediate future. An intake of 3,000 or more business immigrants may be achieved by 1987 after the new initiatives have been introduced. It should be noted, however, that efforts to increase the number of business immigrants would not, in any way, restrict or adversely affect the admission of members of the Family Class and of the refugee and humanitarian movements, or the intake of selected workers, including those with relatives in Canada.

Planning for a moderate, controlled increase

The following table shows that there has been a sharp decline in the independent categories during the past five years, resulting in the current imbalance among the three chief immigration streams: family, humanitarian, and economic.



The findings of the review suggest that increases in immigration over the next two to three years should re-establish the balance among these streams. It would thus appear that most of the increase should be for independent applicants with and without relatives in Canada who could be chosen to support economic growth. There may be increases in other immigration components, as discussed above. The main conclusion of this phase of the immigration review is that growth must be restored to the component from which it was taken; that is, to the independent category.

This plan for increased immigration will allow time for more detailed research and discussion of Canada's longer-term economic and demographic future, and the implications for immigration levels. The government will then be able to identify future levels following more comprehensive findings from the demographic review.

III. IMMIGRATION AND FUTURE POPULATION: A SEPARATE REVIEW

Immigration and future population growth

The Background Paper on Future Immigration Levels, which was released on November 19, 1984, indicated that to maintain the Canadian population at about 25 million in the very long term would require annual net immigration of 125,000 if fertility remained constant at a below-replacement level of 1.7 (the current level). Since emigration is estimated at about 50,000 per year, gross immigration of about 175,000 would be needed to achieve a stationary population. A similar projection was contained in a Statistics Canada report titled "From Baby-boom to Baby-bust", which was also released in November, 1984.

Immigration review: findings to date

Private and voluntary sector groups and individual academics who expressed views on a possible linkage between the immigration program and Canada's demographic future during the first phase of the policy review also agreed that the population would begin to decline in the early years of the 21st Century if current trends were to continue. The views expressed, which are summarized below, suggest that there is a need for a separate review of the role of immigration in determining Canada's future population size as part of a broader assessment of the economic and social implications of Canada's demographic future. Following are the chief findings:

1. Most respondents agreed that a declining population would not be desirable. Views differed, however, on when such a decline would actually begin, particularly in regions where growth is now being bolstered by interprovincial migration.

2. There was less certainty about a desirable rate of population growth, and about which mechanisms should be used to achieve demographic goals. Few respondents were willing to be specific about a desirable population size. Most thought that there is a need for further research and discussion before decisions are made by the federal government. The view that more research is needed was characteristic of all respondents who addressed the demographic issue, regardless of their views on immediate increases or decreases in immigration levels.

3. Some respondents made the point that population policy should shape immigration levels, not vice versa. This view implies that the identification of population goals should be developed outside the Canada Employment and Immigration Commission, in a wider policy setting which would include other economic and social considerations on which a population policy might be based.

4. Most respondents thought that it would be premature for the government to determine a comprehensive population policy for Canada at this time. Their views would, however, support a strategy of assessing demographic questions comprehensively while at the same time increasing immigration in a moderate, controlled way to help delay the projected decline in the population.

Need for a separate review

As a result of these findings to date of the immigration review, and as a result of analyses, there will be a need for a separate assessment of the linkage between immigration levels and future demographic needs, and of the economic and social implications of the future size, rate of growth, and structure of the Canadian population. Such an assessment will be carried out under the direction of the Honourable Jake Epp in his role as Chairman of the Cabinet Committee on Social Development, with the support of a small secretariat and an interdepartmental committee of officials. Further details of the demographic review will be announced by Mr. Epp before the end of the summer.

IV. SECOND REPORT OF THE STANDING COMMITTEE OF THE HOUSE OF COMMONS ON LABOUR, EMPLOYMENT, AND IMMIGRATION

On April 1, 1985, the Chairman of the Standing Committee of the House of Commons on Labour, Employment, and Immigration, Mr. Jim Hawkes, M.P., tabled the Committee's second Report in the House. This Report contained the Committee's recommendations on four aspects of the immigration program: population goals, demographic priorities, economic considerations, and consultations on the determination of future immigration levels. One of the strengths of this Report is the identification of demographic concerns, and their relationship to the immigration program. Following is a summary of the Committee's recommendations, along with the government's response, which, under the requirements of Standing Order 69(13), must be forthcoming within 120 days of the tabling.

Population goals

The Committee recommended that

1. Public policy should be coordinated in an effort to achieve a rate of population growth that would produce a population of approximately 30 million by the year 2000.

2. The overall number of desired immigrant landings in each year should represent the best estimate as to the number of people required to achieve the population growth targets after taking into account estimates of probable live births, deaths and emigration.

3. Estimates of the annual overall number of desired immigrant landings should be prepared on the basis of a five-year plan subject to revision as relevant current Statistics Canada trend data become available.

The federal government responds as follows:

Implementation of these recommendations would require decisions about the scope and content of a population policy for Canada. The

economic and social implications of future population growth will be examined by the special secretariat described in section III of this Report.

Demographic priorities

The Committee recommended that

4. Every effort should be made, beginning today and continuing for at least 30 years, to consider using immigration policy to smooth out the current age imbalance in the Canadian population.

5. Current and future consultations for at least this decade, with provincial governments and non-governmental organizations, should include as a major agenda item a topic called "The Immigration of Children".

6. In the foreseeable future families with dependent children should be given some priority in the immigration process.

The federal government responds as follows:

Decisions in this area will--as for recommendations 1, 2, and 3--flow from the results of the special secretariat's study of Canada's demographic future and its economic and social implications.

Economic considerations

The Committee recommended that

7. At the time of the Budget each year, the Finance Minister should provide Parliament with a statement focussed on the relationship between national economic and labour force goals and immigration levels.

The federal government responds as follows:

The Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels provides an up-to-date assessment of the relationship between national economic and labour force goals, and immigration levels. The government considers that this Report continues to be the appropriate forum, and notes that this annual statement is required by section 7 of the Immigration Act.

8. In the current absence of such a specific document for 1985 your Committee has reviewed other relevant information and is prepared to recommend that in 1986 any overall increase in immigration levels should focus on those immigrants who can contribute to Canada's economic growth and create jobs.

The federal government responds as follows:

Future increases in immigration will meet a variety of needs, including the admission of siblings, the selection of needed workers, and the acceptance of refugees. Business immigration will be strongly encouraged as one element of the program among several which serve Canada's interests, but not to the detriment of other categories.

9. When the economic consideration is paramount in increasing the immigration level, then the fundamental principle should be the active recruitment of people who are either self-supporting, or who can clearly contribute to the growth of the Canadian economy. Many different groups fit into this category. For example: those who fit current regulations for entrepreneurial immigration, people who bring with them investment capital which they will use to create new jobs and export potential, self-supporting retirees, selected workers who fill gaps in our labour force, self-employed immigrants, etc. The current consultation process for 1986 should focus on ways to encourage, in every possible way, increasing the number of people whose immigration to Canada would enhance our economic capacity.

The federal government responds as follows:

Economic considerations, while important, are not paramount, but are one of several reasons why immigration ought to be increased at this time.

10. Immigration officials should make more use of provisional or conditional landings to allow potential economic growth immigrants to spend sufficient time in this country to enable them to demonstrate the contribution they can make to our economic growth.

The federal government responds as follows:

The government will further examine the possibilities of expanding the use of provisional or conditional entry. The government agrees with the Committee's intent to encourage the recruitment of business immigrants.

11. The Minister of Employment and Immigration should report on or befcre April 1st of each year on the past year's experience with the adequacy of services to immigrants and on projected proposals for services and prospects for self-maintenance in the coming year.

The federal government responds as follows:

Current reporting, through Public Accounts and the annual Immigration Report, provides statistics and financial information on the Adjustment Assistance Program (AAP) and the Immigrant Settlement and Adaptation Program (ISAP). The AAP provides direct financial help to indigent newcomers for accommodation, furnishings, and other basic necessities of life; ISAP provides for the purchase of services from immigrant aid organizations essential to the reception, counselling, orientation, referral, translation, and interpretation needs of recent arrivals.

In harmony with the intent of this recommendation and in consideration of the clearly recognized needs of immigrants for settlement and adaptation services, performance indicators will be implemented immediately to report on the adequacy and accessibility of language training for immigrants destined to the labour market and for those who are not; the use and adequacy of support services for newcomers under the AAP; and the adequacy of direct services purchased through ISAP. Analyses of these assessments should lead to specific proposals to enhance economic adaptation.

Consultations on future levels

12. The levels setting consultation process should be a public process.

The federal government responds as follows:

The government agrees, and will continue to examine ways of expanding the process to solicit as broad a range of viewpoints as possible. This process has developed into one of the widest of such annual exercises at the federal level, involving the provincial and territorial governments, over 150 national non-governmental organizations, and several hundred regional, local, and community groups in the private and voluntary sectors.

13. The House of Commons should consider the advisability of establishing a Standing Committee for the sole purpose of dealing with immigration matters. If established, this Committee should be charged with the responsibility of holding public hearings and soliciting briefs from all interested Canadians, prior to submitting each May a report to Parliament and the Government setting out their recommendations regarding desirable immigration levels. The report should include a minimum 15-year population projection, a five-year plan for overall immigration levels, a three-year plan for category levels within the overall plan, and a firm proposal for category specific levels for the coming calendar year.

The federal government responds as follows:

The government considers it more desirable to establish a special secretariat to review and assess demographic aspects of immigration. The government also considers that consultations on future immigration levels should continue to be directed by the Minister of Employment and Immigration. The principal reason for this preference is that the determination of the broader direction of the immigration program is assigned by sections 7 and 109 of the Immigration Act, which specify that the Minister consult with provincial governments and with other bodies, as deemed appropriate, on immigration levels and settlement matters.

14. The Government should continue to provide Parliament, each November, with its report on immigration levels for the coming calendar year. Where the Government's decision is different from that recommended by the Standing Committee, then the Government's reasons for this decision should be included in that report.

The federal government responds as follows:

The government will continue to report annually to Parliament on future immigration levels, since such a report is required by section 7 of the Immigration Act. This report will, as in the past, reflect the views of provincial and territorial governments, non-governmental organizations, and individuals. The views of the Standing Committee will receive careful consideration in the determination of future levels.

V. TOWARDS THE ANNUAL REPORT TO PARLIAMENT ON FUTURE IMMIGRATION LEVELS

The Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels, to be tabled in November, 1985, will announce levels for 1986 and beyond based on the policy directions outlined in this report and on further analyses and consultations. Meanwhile, copies of this special June, 1985, report will be sent to provincial and territorial governments, several hundred non-governmental organizations, and academics with expertise in immigration and demography, as part of the consultations during the second phase of the review.

During the next three months the following sections of the Annual Report will be developed:

1. **The Annual Refugee Plan, 1986:** Following consultations with provincial and territorial governments, the United Nations High Commissioner for Refugees, and Canadian refugee advocacy and aid groups, the 1986 Annual Refugee Plan will be prepared for inclusion in the levels report. A document titled "Refugee Perspectives" will be available to those wishing background information on the refugee program. This paper provides an overview of the international refugee situation by world area, and contains statistics on recent government-assisted refugee admissions.

2. **Expanding independent immigration:** During this summer, CEIC officials will review and assess views on the proposed expansion of the independent category. Emphasis will be placed on determining the number of additional landings needed, and on developing a selection system for highly qualified applicants with and without relatives in Canada to facilitate the achievement of announced levels.

3. New initiatives for business immigrants: As indicated, the federal government will be reviewing with provincial governments ways in which the business immigration program can be enhanced. The results will be presented in the fall.

In addition, the announced 1986 level will specify levels for the other components of the program, including those for the Family Class (based on projected demand), for persons benefitting from special humanitarian measures (based on assessed need), and for retirees (based on projected demand).

Conclusion

The directions outlined in this Report provide a significant step in the determination of future immigration levels. They are intended to facilitate specific discussions during the second phase of the review, which will take place during the next three months.

Most of the findings of the immigration review point to the conclusion that immigration levels are too low. Some demographic studies suggest that levels of up to 175,000 immigrants a year may be needed to sustain continued population growth, but the implications of this view entail longer-term issues which must be assessed as part of a population review to be conducted by the Chairman of the Cabinet Committee on Social Development. The review will be based on more thorough research and discussion, activities which are now under way.

The federal government is confident that the directions indicated in this Report will be well received by Canadians. Consultations will continue during the next three months, and the Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels, in which levels for 1986 and beyond will be indicated, will be tabled in Parliament on or before November 1, 1985.

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

Rapport au Parlement sur l'examen de l'orientation à prendre quant à l'établissement des futurs niveaux d'immigration

Juin 1985

Canada

Rapport au Parlement sur l'examen de l'orientation à prendre quant à l'établissement des futurs niveaux d'immigration

Juin 1985

WH-5-067/6/85

Le 19 novembre 1984, j'ai déposé au Parlement le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration comme l'exige l'article 7 de la Loi sur l'immigration. Au lieu des niveaux d'immigration pour une période de trois ans (sous réserve d'un réexamen annuel et, au besoin, d'une révision), comme c'était la coutume, je n'ai annoncé que le niveau de 1985. J'ai en outre fait part de mon intention de procéder au cours de 1985 à une révision générale de la politique d'immigration, dans le cadre de l'établissement des niveaux annuels d'immigration.

Les raisons que j'avais de fixer le niveau pour une seule année et procéder à une telle révision étaient les suivantes :

- Comme le gouvernement n'était au pouvoir que depuis peu de temps lorsque le rapport a été déposé conformément aux dispositions législatives précitées, je n'avais pas eu assez de temps pour examiner les niveaux d'immigration prévus et m'assurer qu'ils correspondaient aux préférences du nouveau gouvernement.

- Il fallait évaluer le rapport existant entre le Programme d'immigration et les besoins démographiques futurs du Canada au regard du déclin prévu de la population canadienne qui, si la tendance de l'heure pour ce qui concerne le taux de fécondité et l'immigration nette se maintenait, s'amorcerait peu après le début du siècle (et même avant dans le cas de certaines provinces).

- La baisse marquée des niveaux d'immigration était une incitation à repenser un programme d'immigration où le nombre de personnes à qui est accordé le droit d'établissement avait fléchi bien en dessous du niveau moyen de 140,000.

Le présent rapport a pour objet de présenter les résultats de la première phase de la révision de la politique ainsi que l'orientation qu'entend imprimer le gouvernement au Programme d'immigration, de répondre au deuxième rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur le travail, l'emploi et l'immigration et de préciser les étapes à franchir avant

que soit finalement déposé au Parlement, en novembre prochain, le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration qui précisera ce que seront, dans un proche avenir, les niveaux pour l'ensemble du mouvement et par composante.

Le ministre de l'Emploi et de
l'Immigration

Flora MacDonald

Flora MacDonald

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I.	REVISION DES NIVEAUX D'IMMIGRATION	1
	Portée et méthode	1
	Dégagement d'un consensus en faveur du changement	4
II.	AUGMENTATION DE L'IMMIGRATION DANS LES ANNEES A VENIR	7
	Nécessité d'un changement de politique	7
	Parents aidés	8
	Travailleurs sélectionnés : répondre aux besoins de l'économie	10
	Réfugiés : nouveaux défis	12
	Gens d'affaires immigrants	13
	Planification d'une augmentation modérée et contrôlée	14
III.	IMMIGRATION ET POPULATION FUTURE : DES REVISIONS DISTINCTES	16
	Immigration et croissance démographique future	16
	Révision de la politique : résultats à ce jour	16
	Nécessité d'un examen distinct	18
IV.	DEUXIEME RAPPORT DU COMITE PERMANENT DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION	19
	Objectifs démographiques	19
	Priorités démographiques	20
	Considérations économiques	21
	Consultations sur les futurs niveaux	25
V.	AVANT LE DEPOT AU PARLEMENT DU RAPPORT ANNUEL SUR LES FUTURS NIVEAUX D'IMMIGRATION	27
	Conclusion	29

I. REVISION DES NIVEAUX D'IMMIGRATION

Portée et méthode

Le processus annuel des consultations sur les futurs niveaux d'immigration est en place depuis un certain nombre d'années et fonctionne bien. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration estime qu'il constitue un mécanisme utile pour les fins de la révision de la politique qu'elle a annoncée le 19 novembre 1984. Les parties consultées au sujet des niveaux d'immigration comprennent les éléments de la société canadienne qui s'intéressent particulièrement à la politique d'immigration, soit les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que des organismes du secteur privé représentant des employeurs, des employés et des professionnels. On a également consulté des avocats spécialistes des questions relatives à l'immigration, des universitaires spécialistes de l'immigration et de la démographie, de même que des organisations ethnoculturelles, des groupes qui aident les réfugiés ou interviennent en leur faveur et des organismes qui offrent des services aux nouveaux arrivants. Par le passé, le gouvernement fédéral a toujours consulté chaque année ces gouvernements et ces groupes des secteurs privés et bénévoles. Le processus de révision comprenait une série de consultations plus poussées et élargies pour savoir si l'on pouvait dégager un consensus sur des questions telles que les effets économiques à long terme de l'immigration et le rapport existant entre le Programme d'immigration et la taille, la répartition ainsi que la composition de la population canadienne future.

Par conséquent un processus en deux étapes a été conçu. La première étape consistait à solliciter les vues des gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que d'un ensemble d'organismes benévoles et du secteur privé, tel que mentionné plus haut et établi grâce à une liste élargie et plus poussée. En outre, une série de cinq colloques réunissant des fonctionnaires de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et des universitaires spécialistes des questions relatives à l'immigration et de la démographie ont été tenus à la fin de 1984 et au début de 1985.

A ces colloques ont été examinés les aspects économiques, humanitaires, sociaux et démographiques du Programme d'immigration ainsi que les questions qui devraient à l'avenir faire l'objet de recherches plus poussées. Cette étape a abouti à l'examen par le Cabinet des vues qui étaient ressorties ainsi que de l'orientation qu'il était jugé approprié d'imprimer au Programme d'immigration. Au cours de cette étape, le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration s'est également penché sur la question des niveaux d'immigration et sur des questions connexes et a publié, le 1er avril 1985, son deuxième rapport qui traitait de ces sujets. Aux termes du paragraphe 69(13) du Règlement de la Chambre, le gouvernement est tenu de présenter une réponse aux rapports des comités au plus tard 120 jours après leur dépôt. Cette réponse figure à la partie IV du présent document.

La seconde étape de la révision de la politique d'immigration comprendra deux activités principales : de juillet à septembre inclusivement, les dernières analyses et consultations seront menées pour déboucher sur

l'établissement d'un cycle de planification des niveaux à l'égard des années 1986 et suivantes, qui sera exposé au Parlement le 1er novembre. En outre, sous la direction du président du Comité du Cabinet chargé du développement social, un secrétariat restreint sera mis sur pied pour examiner les répercussions d'ordre social et économique de ces niveaux sur la population future du Canada. Pour faciliter les consultations relativement à l'établissement du rapport annuel de novembre, le présent document sera largement diffusé aux parties à consulter qui seront invitées à exposer leurs vues sur la façon dont les orientations indiquées dans ce document pourraient se traduire au regard de l'exécution du Programme d'immigration, et particulièrement pour ce qui concerne les futurs niveaux du mouvement d'immigration et ses composantes. Ces consultations aboutiront cet automne à l'établissement des futurs niveaux d'immigration par le gouvernement fédéral et à l'annonce de ces niveaux dans le rapport annuel qui, en vertu de l'article 7 de la Loi sur l'immigration, doit être déposé au Parlement en novembre. L'examen des questions démographiques, sous la direction de M. Epp, se déroulera au cours des deux prochaines années; les détails de cet examen seront annoncés avant la fin de l'été.

Dégagement d'un consensus en faveur du changement

Au terme de cette révision des niveaux d'immigration, on peut observer qu'il se dessine un consensus selon lequel, tous facteurs pris en compte, le Canada a accueilli des immigrants en nombre trop faible au cours des dernières années. Il semble entendu qu'une augmentation modérée et contrôlée des niveaux d'immigration s'impose au cours des prochaines années, ceci dans le respoect de la conjoncture écomomique et des conditions du marché du travail qui prévaudront au Canada.

Plus de la moitié des gouvernements provinciaux et presque les deux tiers des organismes non gouvernementaux ayant répondu à notre invitation sont en faveur d'une augmentation modérée des niveaux d'immigration dans un proche avenir. Parmi les raisons à l'appui de ce choix, citons l'éventuel déclin de la population après le début du siècle prochain si le taux de fécondité et l'immigration nette (les immigrants moins les émigrants) demeure inchangé. On a également toutefois laissé entendre que le rapport précis entre le Programme d'immigration et les objectifs démographiques devrait faire d'ici peu l'objet de recherches poussées. Certains répondants étaient d'avis que l'immigration présente un avantage économique pour le Canada, surtout à long terme, parce que les immigrants apportent de nouveaux capitaux, créent des emplois pour les Canadiens en établissant ou en agrandissant des entreprises et des industries, exercent des professions spécialisées et contribuent à l'augmentation de la demande de biens et de services. On a également exprimé l'avis qu'une augmentation modérée et contrôlée de l'immigration ne perturberait pas pour la peine, à court terme,

le marché du travail. Enfin, un certain nombre de répondants ont déclaré que les immigrants aident plutôt à créer des emplois en favorisant l'expansion économique pour les raisons précitées.

En plus de ces observations d'ordre démographique et économique, certains répondants ont demandé que le Canada proclame de nouveau l'engagement permanent du Canada concernant la réunion des familles, et ce, en continuant de faciliter la venue au Canada des membres de la famille immédiate des résidents canadiens qui les parrainent. Des répondants ont fait observer que la restriction visant les travailleurs sélectionnés imposée depuis un peu plus de trois ans en raison du chômage attribuable à la récession économique avaient eu pour effet de réduire considérablement les possibilités d'immigration pour les frères et soeurs de résidents canadiens puisqu'ils sont visés par cette restriction. Ces répondants ont demandé qu'on permette dans une certaine mesure l'immigration des frères et soeurs en remaniant de façon appropriée les critères de sélection des immigrants.

Il a par ailleurs été demandé que le Canada continue, dans la mesure du possible, de remplir ses obligations internationales au sujet des réfugiés au sens de la Convention et maintienne sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard d'autres personnes déplacées ou persécutées, en offrant un programme permanent d'immigration aux personnes pour lesquelles le réétablissement dans un tiers pays constitue la meilleure solution.

Presque tous les gouvernements provinciaux ont manifesté de l'intérêt à propos des répercussions qu'entraînerait un déclin éventuel de la population. Plusieurs ont souligné la nécessité de mettre en place un

programme de recherches poussées pour examiner la question. Quelques provinces ont exprimé des réserves sur l'opportunité d'augmenter les niveaux d'immigration à une époque où le chômage demeure élevé, mais, dans l'ensemble, les provinces appuient l'idée qu'il faut dès maintenant commencer à accroître la taille du mouvement.

Certains répondants ont cerné divers points qui pourraient faire l'objet de recherches, entre autres, l'effet d'un déclin éventuel de la population sur la productivité de l'industrie, le nombre et la pertinence des services d'établissement, l'avantage d'établir un lien entre les niveaux d'immigration et, à la fois, la croissance économique ainsi que les considérations démographiques.

II. AUGMENTATION DE L'IMMIGRATION DANS LES ANNEES A VENIR

Nécessité d'un changement de politique

Le nombre d'immigrants admis au Canada a fléchi de 143,000 en 1980 à une estimation provisoire légèrement supérieure à 88,000 en 1984. Cette baisse est surtout attribuable à la restriction qui, depuis mai 1982, oblige les immigrants indépendants à être munis d'une offre d'emploi validée; ainsi, le nombre de travailleurs sélectionnés admis est tombé de 21,000 en 1981 à 6,500 en 1984.

Même si le rythme du déclin semble ralentir, les prévisions font entrevoir qu'à défaut de changement de politique, le mouvement continuera à diminuer le reste de la décennie pour tomber à 80,000 ou moins. Cette tendance se maintient surtout parce que le nombre d'immigrants de la catégorie de la famille commence actuellement à diminuer étant donné que moins d'immigrants indépendants peuvent parrainer des parents. La récession économique des trois dernières années représente également un facteur non négligeable de déclin.

La révision de la politique d'immigration a renforcé une opinion observée selon laquelle le Programme d'immigration doit maintenir l'équilibre entre divers objectifs que reflètent les trois principales composantes du Programme, soit le volet social (membres de la famille), le volet humanitaire (réfugiés) et le volet économique (gens d'affaires immigrants et travailleurs sélectionnés). L'immigration nette a toujours contribué à l'expansion

démographique du canada, grâce à des taux de croissance démographique d'au moins un pour cent. En outre elle a concouru à promouvoir l'image d'un pays dont le Programme d'immigration positif lui a permis de respecter ses obligations internationales et de favoriser son développement économique.

Ces aspects positifs de l'immigration sont maintenant menacés par une approche restrictive qui a provoqué un déséquilibre important entre les composantes du Programme, restreint l'incidence favorable de l'immigration sur les plans économique et démographique et donné l'impression à la communauté des nations que le Canada a fermé ses portes. Cette approche a également empêché la réunion des frères et soeurs et fait en sorte qu'il est difficile d'attirer le genre d'immigrants qui contribueront au développement économique du Canada.

Ces considérations, étayées par le consensus entre les provinces et les organismes non gouvernementaux, révèlent que la meilleure décision serait d'accroître le nombre d'immigrants à admettre au Canada au cours des deux prochaines années de façon modérée et contrôlée.

Parents aidés

Les parents aidés (frères, soeurs, tantes, oncles, neveux et nièces) forment une catégorie de la composante des immigrants indépendants et ils doivent par conséquent satisfaire à des critères liés au marché du travail à l'étape de la sélection. Depuis mai 1982, les parents aidés, comme les autres travailleurs sélectionnés, sont tenus d'obtenir une offre d'emploi

validée. Ce critère a eu pour effet d'éliminer pour ainsi dire le nombre de ces requérants, exception faite de ceux qui sont admis au Canada grâce à des mesures spéciales à caractère humanitaire.

Au cours de la révision de la politique d'immigration ainsi qu'en d'autres circonstances, des critiques ont été formulées au sujet de cette réduction du mouvement des parents aidés. La restriction entrée en vigueur en mai 1982 avait été annoncée comme une mesure temporaire, mais elle est maintenue depuis maintenant plus de trois ans et, selon certaines critiques, l'esprit de la Loi sur l'immigration serait menacé à cause de la restriction des possibilités d'immigration de ce groupe.

A partir de ces observations, il semblerait que la possibilité d'immigrer devrait être prise en compte en ce qui concerne les requérants indépendants ayant des parents au Canada étant donné que le nombre d'immigrants admis sera plus important. Les dispositions visant les requérants indépendants serviraient cette fin et les besoins du marché du travail pourraient servir de point de départ. Il y a de bonnes raisons de continuer de tenir compte de l'importante distinction entre les proches parents et les parents plus éloignés parce que, le plus souvent, les parents éloignés fondent des foyers distincts et devraient donc être sélectionnés suivant des critères également distincts de ceux qui s'appliquent aux proches parents, point sur lequel l'unanimité s'est faite entre tous les partis politiques au cours du débat au sujet de la Loi en 1976 et 1977. Le maintien de cette distinction permettrait au gouvernement de songer à autoriser l'admission de parents éloignés de façon organisée en vue d'appuyer le plus

efficacement possible les objectifs sociaux et économiques du Programme d'immigration.

Travailleurs sélectionnés : répondre aux besoins de l'économie

Depuis peu, le mouvement d'immigration au Canada est exposé à des augmentations et à des diminutions importantes quant à son niveau global en raison surtout de remaniements concernant la composante à caractère économique (immigrants indépendants). Dans les années 1950 et 1960, il y a eu le mécanisme dit du robinet et, récemment, la politique "les Canadiens d'abord" a été mise en oeuvre pour veiller à ce que l'embauchage des travailleurs sélectionnés ne nuise pas à celui des Canadiens.

En 1974, première année complète où cette politique a été mise en oeuvre, le Canada a accueilli plus de 60,000 travailleurs sélectionnés; en 1984, le Canada en accueillait 6,500. Le chiffre avancé de 5,000 travailleurs sélectionnés, à admettre chaque année à l'avenir, sous réserve d'une modification de la politique, indique que ce mouvement a été réduit à un minimum absolu.

La révision a permis de déterminer la nécessité d'admettre des travailleurs sélectionnés au cours des deux à trois prochaines années : d'une part, en réexaminant avec des économistes les coûts et avantages que représente l'immigration et, d'autre part, en examinant les prévisions économiques à court terme de même que leur incidence sur l'immigration des travailleurs sélectionnés.

Les économistes établissent deux écoles de pensée à ce sujet : la première appuie l'approche micro-économique à court terme fondée sur la protection du marché du travail canadien; la seconde se fonde sur l'approche macroéconomique à long terme qui favorise un rapport positif entre l'immigration et le développement économique. Les tenants de chacune des approches s'entendent toutefois pour dire qu'une augmentation modérée et contrôlée du nombre de travailleurs sélectionnés à admettre au cours des deux à trois prochaines années ne pourrait provoquer une perturbation importante du marché du travail pour les travailleurs canadiens. Cette opinion est étayée par l'évaluation qu'a faite la CEIC de prévisions récentes sur le plan économique, qui faisaient entrevoir qu'un nombre beaucoup plus grand que le minimum annoncé, soit 5,000 travailleurs sélectionnés par année, serait nécessaire dans un proche avenir.

La preuve mentionnée plus haut révèle qu'il y aurait lieu de songer à autoriser une augmentation planifiée du nombre de travailleurs immigrants sélectionnés qui n'ont pas de parents au Canada et qui seront admis pour contribuer au développement économique. Après d'autres consultations et analyses, le niveau pour cette composante sera annoncé dans le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration, qui sera déposé au Parlement en novembre prochain.

Réfugiés : nouveaux défis

Le Canada est aujourd'hui l'un des principaux pays d'accueil de réfugiés dans le monde, et il continue d'appuyer un programme équitable et positif qui a pour effet d'inciter les autres pays à faire davantage. Le plan annuel concernant les réfugiés communiqué en novembre dernier prévoyait l'admission de 11,000 réfugiés pris en charge par le gouvernement en 1985, soit une augmentation de 1,000 (10 %) par rapport à 1984. Le nombre total d'immigrants admis pour des considérations d'ordre humanitaire en 1984 était bien supérieur à 20,000, indiquant l'engagement ferme que le gouvernement a pris vis-à-vis de cette composante.

L'évaluation du programme à long terme du Canada en faveur des réfugiés constituait l'élément représentant le plus grand défi de la révision de la politique d'immigration, puisque la planification du niveau concernant les réfugiés tend à se faire plutôt à court terme en raison de la nature imprévisible de la situation internationale. Un plan concernant les réfugiés est dressé chaque année pour l'année civile à venir, mais les événements au-delà de cette période sont, dans la plupart des cas, trop incertains pour qu'il puisse être question d'engagements fermes. Dans l'intervalle, le grand nombre de revendicateurs du statut de réfugié qui attendent en ce moment au Canada qu'une décision soit prise au sujet de leur demande ne doivent pas être négligés, mais il faut veiller à ce que de l'aide soit offerte de façon

suivie aux réfugiés dans d'autres parties du monde qui ont eux aussi besoin de l'aide que le Canada peut leur apporter.

Malgré les difficultés qui se présentent, les gouvernements provinciaux ainsi que les groupes bénévoles et du secteur privé continuent d'appuyer la nécessité de maintenir l'engagement à long terme que le Canada a pris concernant le réétablissement des réfugiés. Le plan annuel concernant les réfugiés sera, comme c'est la coutume, incorporé dans le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement.

Gens d'affaires immigrants

Les gens d'affaires forment une composante importante du mouvement d'immigration. En 1984, quelque 2,000 gens d'affaires immigrants ont apporté avec eux plus de 800 millions de dollars et créé au moins 8,200 emplois pour des Canadiens. Le gouvernement fédéral entreprend une série de consultations auprès des gouvernements provinciaux, et de nouvelles initiatives seront annoncées à l'automne.

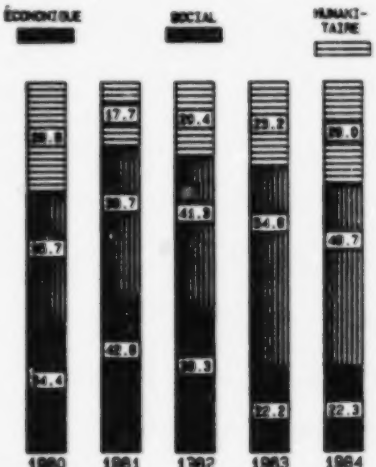
L'incidence de l'immigration des gens d'affaires sur le niveau global continuera d'être relativement faible dans un proche avenir. Il sera possible d'admettre 3,000 gens d'affaires d'ici 1987 une fois les nouvelles initiatives mises en oeuvre. Toutefois, il est à remarquer que les dispositions visant à accroître le nombre de gens d'affaires immigrants admis n'auraient pour effet d'influer de quelque façon que ce soit sur l'admission

de membres de la catégorie de la famille, des réfugiés et des personnes admises pour des raisons d'ordre humanitaire, ni de restreindre le nombre de travailleurs sélectionnés qu'il est prévu d'admettre, y compris ceux qui ont des parents au Canada.

Planification d'une augmentation modérée et contrôlée

Le tableau suivant indique qu'il y a eu une forte baisse parmi la catégorie des immigrants indépendants au cours des cinq dernières années, entraînant le déséquilibre actuel parmi les trois principales composantes, soit à caractère social, humanitaire et économique du Programme d'immigration.

NOMBRE D'IMMIGRANTS ADMIS



POURCENTAGE DU TOTAL PAR ANNÉE

Il ressort de la révision que le fait d'accroître le nombre d'immigrants à admettre au cours des deux à trois prochaines années rétablirait l'équilibre entre ces composantes. Il semblerait donc que la majeure partie de l'augmentation toucherait les requérants indépendants qui ont des parents au Canada ou qui n'en ont pas, et qui seraient sélectionnés en fonction de leur capacité de contribuer au développement économique. Il pourrait y avoir une augmentation du nombre d'immigrants appartenant à d'autres catégories, comme il en a été question plus haut. La principale conclusion à la fin de cette étape de la révision de la politique d'immigration, c'est que l'accroissement doit compenser les pertes subies dans la catégorie la plus touchée par la restriction, savoir la catégorie des immigrants indépendants.

Ce plan concernant l'accroissement du niveau d'immigration permettra de faire des recherches plus poussées et de discuter de l'avenir du Canada à long terme sur les plans économique et démographique, et de ce qui peut en découler en ce qui a trait aux niveaux d'immigration. Le gouvernement sera alors en mesure de déterminer les futurs niveaux à la suite d'un examen plus détaillé des conclusions de la révision démographique.

III. IMMIGRATION ET POPULATION FUTURE : DES REVISIONS DISTINCTES

Immigration et croissance démographique future

Selon le document de fond sur les futurs niveaux d'immigration, diffusé le 19 novembre 1984, il faudrait compter, à long terme, pour maintenir la population canadienne à environ vingt-cinq millions de personnes, sur une immigration nette de 125,000 personnes en supposant un taux de fécondité n'assurant pas le remplacement des générations de 1.7 (taux actuel). Comme l'émigration est estimée à environ 50,000 par année, une immigration brute d'environ 175,000 personnes serait nécessaire pour obtenir une population stationnaire. Des prévisions semblables sont exposées dans un rapport publié par Statistique Canada en novembre 1984 qui s'intitule "La fécondité au Canada : croissance et déclin".

Révision de la politique : résultats à ce jour

Les groupes bénévoles et du secteur privé de même que les universitaires qui ont exposé leurs vues au cours de la première étape de la révision de la politique d'immigration au sujet du rapport possible entre le Programme d'immigration et l'avenir démographique du Canada étaient également d'avis que la population commencerait à fléchir dans les premières années du XXIe siècle si les tendances actuelles devaient se maintenir. Les vues exprimées, qui sont résumées ci-dessous, laissent entendre qu'il sera nécessaire de procéder à un examen distinct du rôle de l'immigration

lorsqu'il s'agira de déterminer la taille future de la population canadienne dans le cadre d'une évaluation plus poussée des conséquences économiques et sociales de l'avenir démographique du Canada. Voici donc les principales conclusions tirées :

1. La plupart des répondants sont d'avis qu'une population qui fléchit ne serait pas souhaitable. Toutefois, les vues diffèrent au sujet de la date approximative où le fléchissement s'amorcerait, surtout dans les régions où la croissance est maintenant soutenue par la migration interprovinciale.

2. Les opinions sont moins catégoriques quant à un taux de croissance souhaitable de la population et au sujet des mécanismes auxquels il faudrait recourir pour atteindre les objectifs démographiques. Peu de répondants étaient prêts à avancer des chiffres précis au sujet de la taille souhaitable de la population. La plupart étaient d'avis qu'il est nécessaire de pousser plus loin les recherches et les discussions avant que le gouvernement fédéral prenne des décisions. L'opinion selon laquelle d'autres recherches sont nécessaires caractérise tous les répondants qui se sont penchés sur les questions démographiques, quelles que soient leurs vues au sujet de l'accroissement ou de la diminution des niveaux d'immigration dans l'immédiat.

3. Certains répondants ont soutenu que la politique concernant la population doit orienter le choix des niveaux d'immigration et non le contraire. Cette façon de penser suppose que la détermination des objectifs démographiques ne devrait pas ressortir à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, mais s'inscrire dans une politique plus vaste qui tiendrait compte également d'autres considérations d'ordre économique et social sur lesquelles une politique concernant la population pourrait se fonder.

4. La plupart des répondants estiment qu'il serait prématuré pour le gouvernement de déterminer à l'heure actuelle la politique concernant la population qu'il conviendrait que le Canada adopte. Toutefois, les vues recueillies appuient une stratégie visant à procéder à l'examen détaillé des questions démographiques tout en augmentant le niveau d'immigration de façon modérée et contrôlée pour contribuer à retarder le fléchissement prévu de la population.

Nécessité d'un examen distinct

A la lumière des conclusions tirées au cours de cette étape de la révision de la politique d'immigration et d'après les analyses effectuées, il sera nécessaire de procéder à un examen distinct du rapport entre les niveaux d'immigration et les besoins démographiques futurs, de même que des répercussions sur les plans économique et social de la taille, de la composition et du taux de croissance futurs de la population canadienne. Cet examen sera effectué sous la direction de M. Jake Epp, en sa qualité de président du Comité du Cabinet chargé du développement social, avec l'appui d'un petit secrétariat et d'un comité interministériel composé de fonctionnaires.

D'autres renseignements concernant la révision de l'aspect démographique seront annoncés par M. Epp d'ici la fin de l'été.

IV. DEUXIEME RAPPORT DU COMITE PERMANENT DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION

Le 1er avril 1985, le président du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, M. Jim Hawkes, député, a déposé à la Chambre le deuxième rapport du Comité. Ce rapport contenait les recommandations du Comité relativement à quatre aspects du Programme d'immigration : les objectifs en matière de population, les priorités démographiques, les considérations économiques et le processus de consultation pour établir les futurs niveaux d'immigration. Un des points forts de ce rapport consiste à déterminer les problèmes d'ordre démographique ainsi que leur lien avec le Programme d'immigration. Voici donc un résumé des recommandations du Comité ainsi que la réponse à ses recommandations, réponse qui, aux termes du paragraphe 69(13) du Règlement de la Chambre, doit être présentée dans les 120 jours suivant le dépôt d'un tel rapport.

Objectifs démographiques

Recommandations du Comité :

1. On devrait coordonner la politique d'intérêt public en vue d'assurer un taux de croissance démographique qui permettrait d'avoir une population de quelque 30 millions d'ici à l'an 2000.

2. Le nombre total annuel d'immigrants à qui l'on désire conférer un droit d'établissement devrait être fonction de l'estimation la plus juste possible du nombre de personnes nécessaire pour atteindre les objectifs de croissance de la population, compte tenu des prévisions du taux probable de naissances vivantes, de décès et d'émigrants.

3. On devrait, pour préparer ces estimations du nombre total annuel d'immigrants à qui l'on désire conférer un droit d'établissement, utiliser un plan quinquennal qui pourrait être révisé à mesure que Statistique Canada fournirait des données pertinentes et à jour sur les tendances.

Réponse du gouvernement :

Pour pouvoir appliquer ces recommandations, il faut que des décisions soient prises sur la portée et le contenu d'une politique relative à la population canadienne. **Les répercussions** du taux de croissance démographique future sur l'économie et la société seront examinées par un secrétariat spécial dont la nature est exposée à la partie III du présent rapport.

Priorités démographiques

Recommandations du Comité :

4. **On devrait songer très sérieusement à recourir, dès maintenant et au moins pendant les trente prochaines années, à la politique d'immigration afin de corriger l'actuel déséquilibre des âges au sein de la population canadienne.**

5. **Tout au long de la présente décennie et peut-être même au-delà, on devrait inscrire, parmi les principaux points au programme des consultations actuelles et futures avec les gouvernements provinciaux et les organismes non gouvernementaux, un article intitulé "L'immigration d'enfants".**

6. **Dans un proche avenir, le processus d'immigration devrait accorder une certaine priorité aux familles ayant des enfants à charge.**

Réponse du gouvernement :

Les décisions à ce sujet, comme pour les recommandations 1, 2 et 3, seront prises par suite d'une étude menée par le secrétariat spécial au sujet de l'avenir démographique du Canada et de ses répercussions sur l'économie et la société.

Considérations économiques

Recommandation du Comité :

7. Au moment de la présentation annuelle du Budget, le ministre des Finances devrait présenter au Parlement un exposé portant sur les rapports entre, d'une part, les niveaux d'immigration et, d'autre part, les objectifs du Canada en matière d'économie et de population active.

Réponse du gouvernement :

Le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement fournit une évaluation à jour des liens entre les niveaux d'immigration et les objectifs du Canada concernant l'économie et la population active. Le gouvernement estime que ce rapport continue d'être la tribune appropriée pour un tel exposé et fait observer qu'il est tenu de présenter un tel rapport en vertu de l'article 7 de la Loi sur l'immigration.

Recommandation du Comité :

8. Vu l'absence de pareil document pour l'année 1985, le Comité a examiné d'autres renseignements pertinents et est disposé à recommander qu'en 1986, toute augmentation globale des niveaux d'immigration soit axée sur l'admission d'immigrants pouvant contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois au Canada.

Réponse du gouvernement :

A l'avenir, l'augmentation du niveau d'immigration répondra à divers besoins, dont l'admission des frères et soeurs, la sélection des travailleurs dont on a besoin et l'acceptation des demandes présentées par des réfugiés. L'immigration des gens d'affaires sera fortement encouragée, mais au même titre que les autres composantes du mouvement d'immigration qui reflètent les intérêts du Canada, mais non aux dépens des autres catégories.

Recommandation du Comité :

9. Lorsque ce sont les considérations économiques qui priment en matière d'accroissement du niveau d'immigration, il faudrait chercher avant toute chose à recruter des personnes qui soient indépendantes matériellement ou qui puissent clairement contribuer à la croissance de l'économie canadienne. De nombreux groupes différents font partie de cette catégorie; par exemple, ceux qui satisfont aux critères des règlements actuels à l'égard des entrepreneurs immigrants, ceux qui détiennent des capitaux d'investissement qu'ils emploieront pour créer des emplois et des possibilités d'exportation, des retraités financièrement autonomes, certains travailleurs qui combleront des lacunes au sein de la population active, des immigrants qui sont des travailleurs indépendants, etc. Les consultations qui ont cours en vue d'établir les niveaux d'immigration de 1986 devraient porter sur la façon d'encourager par tous les moyens possibles l'accroissement du nombre d'immigrants pouvant contribuer à la croissance économique du Canada.

Réponse du gouvernement :

Les considérations économiques sont importantes, mais elles ne priment pas étant donné qu'elles figurent parmi de nombreux facteurs qui laissent entendre que l'immigration devrait maintenant être accrue.

Recommandation du Comité :

10. Les fonctionnaires de l'Immigration devraient recourir davantage aux admissions provisoires ou conditionnelles afin de permettre aux immigrants éventuels qui peuvent favoriser la croissance économique du pays de séjourner suffisamment longtemps au Canada pour montrer comment ils peuvent contribuer à la croissance économique du pays.

Réponse du gouvernement :

Le gouvernement examinera plus avant les possibilités d'accroître l'utilisation de l'autorisation de séjour provisoire ou conditionnelle. Le gouvernement est d'accord sur le principe de cette recommandation qui consiste à favoriser le recrutement de gens d'affaires immigrants.

Recommandation du Comité :

11. Au plus tard le 1er avril de chaque année, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration devrait présenter un rapport dans lequel il évaluerait les services offerts aux immigrants et décrirait les services que l'on se propose d'offrir au cours de l'année à venir et les perspectives de subsistance des immigrants.

Réponse du gouvernement :

Les rapports régulièrement préparés, soit le Rapport sur les comptes publics et le Rapport annuel sur l'immigration, fournissent les statistiques et renseignements financiers relatifs au Programme d'aide à l'adaptation (PAA) et au Programme d'établissement et d'adaptation des

immigrants (PEAI). Le PAA permet d'accorder directement une aide financière aux nouveaux arrivants démunis au titre du logement, des meubles et d'autres besoins essentiels; le PEAI permet d'acheter à des organismes qui aident les immigrants des services essentiels d'accueil, de counselling, d'orientation, de présentation, de traduction et d'interprétation dont ont besoin les nouveaux arrivants.

Conformément à l'esprit de cette recommandation et compte tenu des besoins clairement cernés des immigrants au chapitre des services d'adaptation et d'établissement, des indicateurs de rendement seront mis en place sans délai afin de fournir des données sur la pertinence et l'accessibilité des cours de langue offerts aux immigrants qui se destinent ou non au marché du travail; sur la pertinence de ses cours, sur l'utilisation qui est faite de l'aide à l'établissement fournie aux nouveaux arrivants aux termes du Programme d'aide à l'adaptation ainsi que sur sa pertinence; sur la pertinence des services directs achetés aux termes du Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants. L'analyse de tous les renseignements recueillis devrait permettre de formuler des propositions précises pour améliorer le processus d'adaptation économique des nouveaux arrivants.

Consultations sur les futurs niveaux

Recommandation du Comité :

12. Le processus de consultation au sujet de l'établissement des niveaux d'immigration devrait être public.

Réponse du gouvernement :

Le gouvernement est d'accord sur cette recommandation, et il continuera d'examiner les moyens d'élargir le processus afin de solliciter la plus vaste gamme de vues possible. Ce processus est devenu l'un des processus annuels de consultation les plus larges à l'échelle fédérale puisqu'y participent les gouvernements provinciaux et territoriaux, plus de 150 organismes non gouvernementaux et plusieurs centaines de groupes communautaires bénévoles à l'échelon local et à l'échelle régionale.

Recommandation du Comité :

13. La Chambre des communes devrait considérer l'opportunité de créer un comité permanent dont l'unique objet serait de traiter des questions d'immigration. S'il était créé, ce comité devrait avoir pour fonction de tenir des audiences publiques et de recueillir des mémoires auprès de tous les Canadiens intéressés, avant de présenter, en mai de chaque année, un rapport au Parlement et au gouvernement exposant ses recommandations sur les niveaux d'immigration jugés souhaitables. Ce rapport devrait comprendre des prévisions démographiques échelonnées sur au moins quinze ans, un plan quinquennal pour l'ensemble des niveaux d'immigration, un plan triennal sur les niveaux d'immigration pour chaque catégorie comprise dans le plan d'ensemble et une proposition ferme à l'égard des niveaux d'immigration dans des catégories précises pour l'année civile suivante.

Réponse du gouvernement :

Le gouvernement estime qu'il est plus souhaitable de mettre sur pied un secrétariat spécial chargé d'examiner et d'évaluer les aspects démographiques de l'immigration. Le gouvernement considère également que les consultations sur les futurs niveaux d'immigration devraient continuer d'être menées sous la direction du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, surtout pour respecter la responsabilité confiée à ce dernier, soit de déterminer l'orientation à imprimer au Programme en vue de l'élargir, en vertu des articles 7 et 109 selon lesquels le Ministre doit consulter les provinces ainsi que les autres groupes qu'il juge appropriés pour établir les niveaux d'immigration ainsi qu'au sujet des questions d'établissement.

Recommandation du Comité :

14. Le gouvernement devrait continuer de présenter au Parlement, en novembre de chaque année, son rapport sur les niveaux d'immigration pour l'année civile suivante. Si la décision du gouvernement devait différer de celle recommandée par le Comité permanent, les motifs devraient en être donnés dans le rapport.

Réponse du gouvernement :

Le gouvernement continuera à présenter chaque année au Parlement un rapport sur les futurs niveaux d'immigration en application de l'article 7 de la Loi sur l'immigration. Comme par le passé, ce rapport reflétera les vues des gouvernements provinciaux et territoriaux, d'organismes non gouvernementaux et de citoyens. Pour fixer les futurs niveaux d'immigration, il sera sérieusement tenu compte des vues exprimées par le Comité permanent.

V. AVANT LE DEPOT AU PARLEMENT DU RAPPORT ANNUEL SUR LES FUTURS NIVEAUX D'IMMIGRATION

Le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration qui sera déposé au Parlement en novembre 1985 annoncera les niveaux pour 1986 et les années suivantes d'après les orientations exposées dans le présent document et les analyses et consultations menées. D'ici là, des exemplaires du Rapport précité de juin 1985 seront envoyés aux gouvernements provinciaux et territoriaux, à plusieurs centaines d'organismes non gouvernementaux ainsi qu'à des universitaires ayant une connaissance poussée des questions démographiques et d'immigration dans le cadre des consultations qui seront menées au cours de la seconde étape de la révision de la politique.

Les trois prochains mois seront consacrés à l'élaboration des parties suivantes du Rapport :

1. Le Plan de 1986 concernant les réfugiés : A la suite des consultations menées auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux, du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et des groupes canadiens qui viennent à l'aide ou à la défense des réfugiés, le Plan de 1986 concernant les réfugiés sera mis au point puis incorporé dans le Rapport sur les niveaux d'immigration. Les personnes qui voudront plus de détails au sujet du Programme en faveur des réfugiés pourront se reporter au document

intitulé "Les réfugiés : perspectives". Ce document donne une vue d'ensemble de la situation des réfugiés à l'échelle internationale selon les régions du monde, et contient des statistiques sur l'admission des réfugiés auxquels le gouvernement est récemment venu en aide.

2. Elargissement de l'immigration des requérants indépendants : Au cours de l'été, des fonctionnaires de la CEIC vont étudier et évaluer les opinions émises relativement au projet d'élargissement de l'immigration des requérants indépendants. On verra tout particulièrement à préciser le nombre d'autorisations à s'établir supplémentaires qu'il conviendrait d'accorder et à élaborer une méthode de sélection pour les requérants hautement qualifiés ayant ou non des parents au Canada et ce, en vue d'atteindre plus facilement les niveaux proposés.

3. Nouvelles initiatives pour les gens d'affaires immigrants : Comme il a déjà été signalé, le gouvernement fédéral examinera de concert avec les gouvernements provinciaux les moyens d'améliorer le Programme d'immigration des gens d'affaires. Les conclusions de cet examen seront connues à l'automne.

De plus, le niveau annoncé pour 1986 précisera les niveaux pour les autres composantes, y compris la catégorie de la famille (selon le nombre de demandes prévu), les personnes visées par les mesures spéciales à caractère humanitaire (selon la nécessité déterminée) et les retraités (selon le nombre de demandes prévu).

Conclusion

Les orientations mentionnées dans le rapport constituent un élément important en ce qui concerne l'établissement des futurs niveaux d'immigration. Elles ont pour but d'alimenter les discussions qui se tiendront sur des points particuliers au cours de la deuxième étape de la révision, qui doit avoir lieu durant les trois prochains mois.

La révision de la politique d'immigration laisse entendre que les niveaux d'immigration sont trop faibles. Aussi, à la lumière des études qui ont été faites concernant la population, un niveau annuel pouvant aller jusqu'à 175,000 immigrants pourrait être nécessaire pour maintenir une croissance continue de la population. Mais les répercussions de cette position soulèvent des questions d'envergure qui doivent être examinées dans le cadre de l'étude des questions démographiques qui sera confiée au président du Comité du Cabinet chargé du développement social. Une telle étude devra se fonder sur les résultats de recherches plus poussées de même que sur de nombreux débats, processus qui vient de s'amorcer.

Le gouvernement fédéral croit fermement que les orientations énoncées dans le présent rapport seront bien accueillies par les Canadiens. Les consultations se poursuivront au cours des trois prochains mois, et le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration, où figureront les niveaux pour 1986 et au-delà, sera déposé au Parlement au plus tard le 1er novembre 1985.